

Qu'est-ce que la micro-assurance et pourquoi est-elle importante ?

La logique de la micro-assurance du point de vue d'un régulateur • Mars 2009

Par Doubell Chamberlain, Christine Hougaard et Hennie Bester, du Centre for Financial Regulation and Inclusion



micro
insurance
network

Ce document correspond à la *focus note* 1 dans une série de 12 publiées dans le cadre d'une étude sur cinq pays relative au rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision afin que la micro-assurance fonctionne pour les pauvres. Voir en page 6 pour plus de détails.

Translated from the original English by Language Inc, South Africa. The English version is available at www.cenfri.org.

1 Introduction

Cette focus note étudie le concept de micro-assurance et la raison pour laquelle il doit être encouragé comme un moyen d'améliorer le bien-être des foyers à faibles revenus.

Les pauvres font face à de nombreux risques qu'ils ne peuvent contrôler. Ils sont souvent incapables de faire face aux conséquences financières du décès d'un membre de la famille, de la maladie ou de la perte de revenus ou de biens et cela perpétue la pauvreté et sape la constitution d'actifs. Les marchés à revenus élevés utilisent l'assurance comme un moyen permettant de gérer ces risques. Est-il possible de concevoir et proposer des produits d'assurance qui joueront le même rôle pour les foyers à faibles revenus ?

Cette note s'appuie sur les conclusions d'une étude Groupe de travail conjoint de l'IAIS et du Réseau de micro-assurance (MIN) sur la micro-assurance¹ relative

1 Bester, Chamberlain et al, 2008. Making insurance markets work for the poor: micro insurance policy, regulation and supervision. Rapport préparé pour le IAIS/Microinsurance Network (MIN) Joint Working Group on Microinsurance. Disponible à l'adresse: www.cenfri.org.

Table des matières

1.	Introduction	1
2.	Qu'est-ce que la micro-assurance ?	2
3.	Qu'est-ce que cela signifie dans la pratique ?	3
4.	Pourquoi la micro-assurance est-elle importante ?	4
5.	Qu'est-ce que cela signifie pour la réglementation ?	5

ve au développement des marchés de la micro-assurance en Colombie, en Inde, aux Philippines, en Afrique du Sud et en Ouganda. Le projet a été lancé dans le but d'encourager le développement de la micro-assurance dans le monde en étudiant son rôle et sa réglementation dans ces cinq pays. L'objectif ultime consiste à étendre la couverture de la micro-assurance.

2 Qu'est-ce que la micro-assurance ?

Définir la micro-assurance L'IAIS définit la micro-assurance (2007²) comme une « assurance à laquelle a accès [ou qui est accessible à³] la population, proposée par plusieurs entités différentes, mais fonctionnant conformément aux pratiques d'assurance généralement acceptées (qui doivent inclure les principes essentiels de l'assurance). De façon importante, cela signifie que le risque couvert par une police de micro-assurance est géré sur la base des principes d'assurance et financé par des primes. » La micro-assurance exclue donc le bien-être social et l'assistance d'urgence de la part des gouvernements, « car cela n'est pas financé par des primes concernant le risque et les bénéfices sont pas versés depuis un ensemble de fonds géré sur la base des principes d'assurance et de risque ». La définition se base sur trois concepts : « assurance », « accessible à » et « population à faibles revenus ».

Assurance : La micro-assurance fait partie du marché de l'assurance au sens large mais se distingue par sa spécialisation sur le marché des faibles revenus qui a souvent besoin de méthodes de distribution et de produits spécifiques. L'assurance fait en général référence à un contrat par lequel un assureur, en échange d'une prime, s'engage à fournir des avantages indiqués. L'assurance se distingue, par exemple, du bien-être social du fait qu'elle est financée par des primes en rapport avec le risque et que les bénéfices sont versés depuis un ensemble de fonds géré selon les principes du risque et de l'assurance⁴. Grâce à un produit d'assurance, le risque est transféré du possesseur de la police à l'assureur qui

garantit le bénéfice de l'assurance si les primes sont payées. Les bénéfices peuvent comprendre une ou plusieurs sommes d'argent qui peuvent être fixées ou l'indemnisation d'une dépense donnée, d'une perte ou de services ou d'autres avantages, y compris une pension. Les bénéfices peuvent aussi être remis en nature, par exemple en remplaçant un produit ou en offrant un service.

Accessible à : Les produits de micro-assurance devront être accessibles aux personnes à faibles revenus. FinMark Trust définit l'« inclusion financière » comme un système dans lequel les clients ont accès et peuvent utiliser de façon durable les services financiers qui correspondent à leurs besoins.

Les facteurs qui restreignent l'accès (**facteurs d'accès**) comprennent le caractère abordable, la proximité physique, la réglementation et les exigences d'éligibilité imposées par l'assureur.

De plus, il peut exister des *Medusa aegre lib* qui découragent les gens d'accepter le produit même s'ils y ont accès, y compris la disponibilité d'alternatives non officielles, la peur de l'officialisation et du travail administratif demandé par les assureurs et la méfiance à l'égard du secteur officiel.

Les facteurs d'accès et d'usage se sont aussi avérés importants pour développer le marché financier.

L'inclusion financière est également définie en termes de **produits appropriés**. Les produits destinés aux pauvres doivent avoir une valeur pour eux et ils doivent pouvoir les utiliser. Dans le cas de la micro-assurance, cela signifie faire attention non seulement aux ventes mais aussi aux réclamations, car c'est ainsi que la valeur du produit est transmise.

Population à faibles revenus : L'étude ne propose pas une baisse de revenus aux clients de la micro-assurance; en réalité, elle suggère que des limites de revenus strictes peuvent être inappropriées. Le marché visé devra être défini avec soin dans le contexte du pays et des autres priorités.

Il est important de faire une distinction entre **la pauvreté absolue et la pauvreté relative**. La micro-assurance ne se limite pas forcément à ceux qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté. Les seuils de pauvreté sont définis afin de repérer les membres les plus vulnérables de la société en tant que cibles potentielles de l'assistance publique mais beaucoup d'autres foyers à faibles revenus au dessus du seuil de pauvreté peuvent gagner très peu, peuvent être vulnérables et peuvent ne pas être desservis par le

2 International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2007. Issues in regulation and supervision of microinsurance. Disponible à l'adresse: www.iaisweb.org

3 L'insertion des auteurs.

4 Tandis que la sécurité sociale est directement financé par le budget annuel du gouvernement.

secteur financier officiel. En Ouganda, 96 % de la population gagne moins de 2\$ par jour et donc répond clairement au critère de « faibles revenus ». Et pourtant la sécurité sociale ne peut répondre aux besoins de cette grande partie de la population et le seuil de pauvreté peut être fixé à un niveau encore plus bas. En Afrique du Sud, les foyers à faibles revenus pour des besoins d'inclusion financière comprennent les familles qui gagnent entre 5 et 10\$ par jour afin de reconnaître le fait qu'ils sont toujours vulnérables et desservis de façon inadéquate par le secteur financier.

Les plus pauvres peuvent se trouver *hors d'atteinte des produits d'assurance* qui demandent le versement de primes. Ils restent sous la responsabilité du système de sécurité sociale de l'état.

Des limites de revenus strictes pour la micro-assurance sont en général nécessaires uniquement lorsque des *subventions* sont accordées et que le gouvernement souhaite les restreindre à un groupe social particulier. Si aucune subvention n'est accordée, le marché visé ne devra pas être défini de façon trop restrictive. Les produits d'assurance ont une pénétration faible même à l'extrémité la plus haute du marché. Étant donné que la plupart des personnes dans les pays en voie de développement ont de faibles revenus, toute extension au-delà de cette base limitée aura besoin de produits d'assurance de faible valeur avec de petites primes.

Avons-nous besoin d'une définition de la micro-assurance ? Alors qu'une définition des revenus spécifique peut ne pas être nécessaire, elle peut être utile pour définir la micro-assurance dans le contexte du pays. Il s'agit d'un domaine nouveau pour les acteurs et les régulateurs du marché et donner une définition les aidera à travailler ensemble au développement du marché. Une définition peut être utile pour limiter la micro-assurance aux produits présentant les risques les plus faibles, ce qui permettrait d'apporter une réponse réglementaire appropriée. Cela encouragera aussi l'éducation, la protection et le recours des clients, ce qui sera important pour ce segment du marché. Un autre avantage est qu'une définition encouragera la coordination de différents niveaux de gouvernement à développer le marché et rassurera aussi les éventuels acteurs industriels dans les cas où les cadres réglementaires n'existent pas.

3 Qu'est-ce que cela signifie dans la pratique ?

Définitions réglementaires : Toute définition basée sur les niveaux de revenus des clients serait difficile et chère à appliquer. Par conséquent, les régulateurs définissent en général la micro-assurance en fixant des limites de bénéfice ou de prime garantissant qu'ils s'adressent majoritairement aux pauvres. Cela permet aussi aux régulateurs de limiter le risque de souscription, ce qui est particulièrement important pour autoriser l'accès au marché des micro-assureurs.

Les autres critères utilisés dans les définitions réglementaires, presque toujours en association avec une limite du bénéfice, comprennent habituellement :

- des catégories de produits qui traduisent les besoins des pauvres, par exemple, l'assurance funéraire ou l'assurance des motos ou des téléphones mobiles ;
- des canaux de distribution, surtout des canaux accessibles aux pauvres ;
- la simplicité des termes, conditions et procédures ; et
- certaines clauses du contrat, comme des restrictions relatives aux exceptions qui peuvent être difficiles à comprendre pour les clients, ou des clauses permettant aux clients de rattraper les primes qu'ils peuvent manquer de verser à l'occasion sans que la police n'expire.

Définitions du marché : Il existe des points communs entre les produits de la micro-assurance, même les produits non officiels, étudiés dans les cinq pays pris comme exemples. Il existe aussi un lien avec les critères réglementaires cités ci-dessus. Les caractéristiques habituelles de ces produits étaient :

- *de petits bénéfices et de petites primes* adaptés aux besoins et ressources du marché ;
- *la simplicité*, afin que les produits soient faciles à comprendre pour les clients et les vendeurs ; et
- *des contrats à court terme* Étant données les faibles primes, les polices de micro-assurance ne peuvent être souscrites de façon individuelle de la même façon que les polices à long terme. Les risques sont évalués sur la base d'un groupe plutôt que par rapport à un client individuel. Comme il n'y a pas d'évaluation du risque individuelle, les polices sont rédigées sous la forme de contrats à

court terme renouvelables avec des primes fixées en fonction du profil du groupe et ajustées régulièrement sur la base de l'expérience du groupe.

4 Pourquoi la micro-assurance est-elle importante ?

Pourquoi la micro-assurance est-elle importante et quelle priorité politique doit-elle lui être accordée ?

Potentiel d'amélioration du bien-être socio-économique. La micro-assurance peut améliorer le bien-être des pauvres en leur permettant de gérer leurs risques importants et d'avoir accès à des services vitaux comme les services funéraires et de santé, en fonction de la couverture monétaire assurée par la police. Pour créer de la valeur, les produits d'assurance à faibles revenus devront être abordables et appropriés aux besoins des pauvres qui doivent être en mesure de demander une indemnisation sur la base des polices. Si des clients à faibles revenus trouvent qu'il est difficile ou impossible de faire des demandes d'indemnisation légitimes sur la base de ces polices, ils n'en tireront aucune valeur et resteront vulnérables.

La micro-assurance concerne une grande partie de la population. Les marchés de l'assurance des pays en voie de développement sont en général petits et une grande partie du marché non desservi est pauvre. Une grande proportion de la population dans les pays pris en exemple, allant de 19% en Colombie à 96 % en Ouganda, vit avec moins de 2\$⁵ par jour. Cela suggère que la micro-assurance affecte le plus gros du marché potentiel et que le marché ne peut se développer que grâce à elle.

Ce devra donc être une priorité pour l'industrie et les gouvernements (voir Tableau 1).

Le développement peut aider à la stabilité du marché. Il a été suggéré que le développement du marché et la stabilité du marché entraînent en conflit avec les objectifs politiques. En réalité, ils doivent se compléter. Dans les pays en voie de développement, le secteur de l'assurance est souvent très limité et dépend de quelques polices commerciales importantes et d'un registre qui dessert un petit groupe, souvent moins de 5 % de la population. Étant donnée la taille de leurs marchés, les assureurs manquent d'une masse essentielle et doivent en général confier la majorité de leurs risques à des réassureurs. Le résultat est un environnement assez instable dans lequel des événements relativement limités peuvent avoir une conséquence majeure sur le portefeuille d'assurance. L'élargissement du portefeuille d'assurance pourra améliorer la stabilité du secteur.

Le changement est déjà en cours. Des fournisseurs immatriculés ou non offrent déjà divers types de micro-assurance. La réglementation a donc besoin de suivre ce développement et de garantir qu'un espace est créé pour le marché. Les trois éléments qui doivent être pris en compte sont : offre non officielle, produits officiels obligatoires et soutien du gouvernement.

Offre non officielle et intermédiation : Des études de cas montrent qu'une grande partie de la micro-assurance dans les pays en voie de développement peut être non officielle, c'est-à-dire fournie par des entités qui ne sont pas immatriculées en tant qu'assureurs auprès du régulateur ou qui passent par l'intermédiaire d'entités non officielles. Cela peut

	Colombie	Inde	Philippines	Afrique du Sud	Ouganda
Population	46-million	1.1-milliard	89-million	47-million	29-million
<\$1/jour	8%	40% rurale; 20% urbaine	14%	23%	82%
<\$2/jour	19%	88% rurale; 61% urbaine	44%	36%	96%

Tableau 1. Comparaison entre les pays : statistiques démographique et de la pauvreté.

Source : World Population Datasheet (Fiche de données sur la population mondiale), 2007⁶; Indicateurs de développement de la Banque Mondiale, 20078; analyses de pays

5 Réglé pour la parité de pouvoir d'achat ("purchasing power parity").

6 World Bank, 2007. World Development Indicators. Statistiques de la pauvreté et d'autres données extraites du: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/CChoiceControl.jsp?WDI_Year=2007 (site Mars 2008)

comprendre des petites sociétés funéraires ainsi que des employés funéraires officiels et rémunérés qui ne sont pas immatriculés en tant que fournisseurs d'assurance. Toutes les activités non officielles ne peuvent pas ou ne doivent pas être formalisées. Souvent, elles ne sont pas officielles car le régulateur n'a pas la capacité de les contrôler et l'introduction de plus de réglementation ne changera pas cela. Mais ces marchés ne peuvent être ignorés. Pour les développer à long terme, le cadre réglementaire devra être conçu pour permettre une officialisation.

Des produits officiels obligatoires : La forme la plus courante de micro-assurance est l'assurance de crédit obligatoire qui existe dans la plupart des pays. Le canal de distribution basé sur le crédit possède un grand potentiel de développer le marché de la micro-assurance mais là où l'assimilation est obligatoire, on s'inquiète de la valeur et de la protection que les clients recevront. D'un point de vue réglementaire, l'obligation essentielle transforme ce canal en un moyen d'offrir de la valeur aux clients.

Soutien du gouvernement : Les assureurs officiels sont de plus en plus intéressés par les produits volontaires du marché à faibles revenus et beaucoup ont lancé des projets pilotes. Les gouvernements peuvent apporter leur soutien en supprimant les éventuels obstacles réglementaires, en aidant au développement des infrastructures nécessaires à la micro-assurance et en fournissant une protection appropriée des clients.

5 Qu'est-ce que cela signifie pour la réglementation ?

Quelles sont les implications politiques, réglementaires et de supervision ?

Priorité politique : La micro-assurance peut améliorer le bien-être des pauvres et devra être acceptée en tant que priorité politique. Elle peut aider les pauvres à gérer des risques importants et à permettre l'offre de services vitaux. La réglementation qui empêche inutilement de proposer la micro-assurance sape le bien-être des pauvres. Un bon exemple est la réglementation des marchés et de leur conduite qui est tellement onéreuse qu'elle évalue les fournisseurs en les excluant du marché à faibles revenus. Protéger les pauvres est un objectif louable mais les laisser sans couverture pour gérer leur propre risque n'est pas une protection.

Le développement ne peut être arrêté : Le fait que de gros marchés non officiels de la micro-assurance existent reflète la contrainte des autorités de supervision pesant sur la capacité. Auparavant, les régulateurs ont essayé de limiter le nombre de nouveaux entrants dans le secteur, par exemple, en fixant artificiellement des obligations de capital élevées, car ils avaient peur de ne pas être en mesure de gérer la croissance de l'activité. Mais les restrictions d'accès seules ne peuvent pas mettre un terme à l'assurance non officielle pour la simple et bonne raison que les autorités de supervision n'ont pas la capacité de la contrôler. Il sera de plus en plus difficile pour les décideurs politiques de justifier cette approche si la majorité de la population doit trouver une couverture dans le secteur non officiel. En même temps, les assureurs existants recherchent des moyens de desservir les pauvres et proposent déjà leurs services à beaucoup d'entre eux à l'aide de modèles obligatoires. Donc, les régulateurs ont pour tâche de soutenir et d'aider à officialiser le marché dans les limites de leurs contraintes de ressources. De nouveaux cadres réglementaires plus faciles à appliquer et à respecter doivent être élaborés.

De nouveaux produits et de nouveaux acteurs : On accorde actuellement beaucoup d'attention à l'utilisation des réseaux existants pour fournir une micro-assurance innovante et à bas prix aux pauvres, y compris les infrastructures de ser-

vices publics, les réseaux de téléphonie mobile et les fournisseurs d'intrants de l'agriculture. Les marchés futurs de la micro-assurance seront sans doute très différents des marchés traditionnels de l'assurance habituellement desservis par des courtiers et des agents. Des cadres réglementaires doivent élaborer des moyens d'inclure de nouveaux produits et modèles et s'adapter à ce marché en évolution rapide.

Point de départ du développement du secteur : Les marchés de l'assurance au détail dans les pays en voie de développement sont très petits. De plus, le plus gros du marché non desservi est probablement à faibles revenus. Cela suggère que la micro-assurance peut être un point de départ utile pour développer le secteur de l'assurance dans son ensemble, pour les régulateurs et les acteurs du secteur. Cette nature à court terme et simplifiée des produits de la micro-assurance permettra une gestion, une offre et une réglementation plus aisées des ressources disponibles.

La série des notes de mise au point

Note de mise au point 1 : Qu'est-ce que la micro-assurance et pourquoi est-elle importante ? La logique de la micro-assurance du point de vue du régulateur.

Note de mise au point 2 : Le rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : Résumé opérationnel et directives émergentes.

Note de mise au point 3 : Le rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : L'expérience de la Colombie.

Note de mise au point 4 : Le rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : L'expérience de l'Inde.

Note de mise au point 5 : Le rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : L'expérience des Philippines.

Note de mise au point 6 : Le rôle de la politique,

de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : L'expérience de l'Afrique du Sud.

Note de mise au point 7 : Le rôle de la politique, de la réglementation et de la supervision pour que les marchés de l'assurance fonctionnent pour les pauvres : L'expérience de l'Ouganda.

Note de mise au point 8 : Prendre le risque ou s'assurer ? Comprendre la décision d'achat d'une micro-assurance.

Note de mise au point 9 : Garantir un avantage réciproque : Le rôle et la réglementation des assureurs détenus par des membres.

Note de mise au point 10 : Assurance informelle : le point de vue du régulateur.

Note de mise au point 11 : L'impact de la politique, de la réglementation et de la supervision sur le développement des marchés de la micro-assurance.

Note de mise au point 12 : Constituer un marché de la micro-assurance : la réussite et l'échec de différents canaux d'offre.



Au sujet de ce document

Afin d'encourager le développement des marchés de la micro-assurance, un projet a été lancé sous les auspices de l'IAIS-MIN JWGMI^I visant à rassembler l'expérience de cinq pays en voie de développement : la Colombie, l'Inde, les Philippines, l'Afrique du Sud et l'Ouganda, dans lesquels les marchés de la micro-assurance ont évolué à des degrés différents.

L'objectif consistait à évaluer dans quelle mesure la réglementation avait affecté l'évolution de ces marchés et d'obtenir des informations pouvant guider les décideurs politiques, les régulateurs et les superviseurs qui cherchent à encourager le développement de la micro-assurance dans leur juridiction.

Afin de communiquer les conclusions de ce projet, plusieurs *focus notes* ont été rédigées afin de souligner les thèmes qui en ressortent. Ce document

est la première *focus note* d'une série de 12 : six *focus notes* thématiques et six notes résumant chaque étude nationale.

Le projet a été financé en majorité par l'IDRC^{II} (www.idrc.ca) du Canada et la Bill and Melinda Gates Foundation (www.gatesfoundation.org), avec le financement et l'assistance technique du FinMark Trust^{III} (www.finmarktrust.org.za) basé en Afrique du Sud et GTZ^{IV} (www.gtz.de) et BMZ^V (www.bmz.de) basés en Allemagne. FinMark Trust a été engagé pour superviser le projet pour le compte des bailleurs de fonds. Aux côtés des représentants de l'IAIS, de l'ILO, de la Fédération internationale d'assurance mutuelle et coopérative (ICMIF), les bailleurs de fonds sont aussi représentés à un comité de conseil qui supervise l'étude.

I Association Internationale des Superviseurs des Assurances (IAIS) et Réseau de Micro-assurance (MIN) Groupe de travail conjoint sur la Micro-assurance

II Centre de recherche sur le développement international

III Commission (Sec. financée par le ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID).

IV Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH.

V Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Federal Ministère de la coopération et du développement économique

Ces focus notes et autres documents en lien avec le projet peuvent être téléchargés sur www.cenfri.org. Pour plus d'informations, veuillez contacter Doubell Chamberlain, le coordinateur du projet : Doubell@cenfri.org



The Centre for Financial Regulation & Inclusion

Centre for Financial Regulation and Inclusion,
University of Stellenbosch Business School Campus,
Carl Cronje Drive, Bellville, Cape Town, 7530, Afrique du Sud ;
+27 21 918 4390; www.cenfri.org



www.microinsurancenetwork.org